

## AS COMUNIDADES QUILOMBOLAS E OS DIREITOS HUMANOS: ANÁLISE SOBRE A TITULAÇÃO DO TERRITÓRIO

### QUILOMBOLA COMMUNITIES AND HUMAN RIGHTS: ANALYSIS OF TERRITORY TITLE

Ana Carolina Gusmão da Costa<sup>1</sup>

Leticia Garrone Moreira Franco<sup>2</sup>

Marcos Paulo da Silva Oliveira<sup>3</sup>

José Luiz Quadros de Magalhães<sup>4</sup>

#### Resumo

A partir da Constituição Federal de 1988, tem-se a previsão constitucional de proteção às comunidades quilombolas, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 68, dispondo que, aos remanescentes das comunidades dos quilombos, que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir os títulos respectivos. Ainda nesse sentido, o Art. 216, §5º da Carta Magna dispõe sobre o tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (BRASIL, 1988).

A partir do que estabelece o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Decreto nº 4.887, de 2003, regulamenta os procedimentos para identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Assim, os critérios jurídicos para a caracterização e para a defesa das Comunidades Quilombolas estão garantidos, sobretudo, pela Constituição Federal de 1988, pelo Decreto 4.887 de 2003, e pelo Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010).

Observa-se que, em Minas Gerais, a falta de um procedimento específico e a demasiada burocracia na implementação do Decreto 4.887/2003, mediante atuação do INCRA e demais órgãos federais, tornaram-se o maior impeditivo da eficácia do procedimento administrativo de titulação. Em Minas Gerais há cerca de 480 comunidades quilombolas catalogadas pelo Centro de Documentação Elóy Ferreira da Silva, destas, de acordo com relatórios da Fundação Palmares (2015), até 2018, foram certificadas 193 comunidades, porém apenas uma comunidade foi titulada, a comunidade Porto Coris, que foi deslocada de seu território para construção da Usina Hidrelétrica de Irapé.

Verifica-se que a morosidade e defasagem dos atuais meios existentes para assegurar os direitos constitucionalmente previstos a essas comunidades têm as colocado em risco e mitigado seus direitos fundamentais, e, portanto, não estão em consonância com o discurso contemporâneo dos direitos humanos. Desta feita, é certo que tais procedimentos devem passar por uma vasta adaptação no intuito de garantir maior proteção e acesso de direitos a esses povos tradicionais.

#### Palavras-chave

Comunidades quilombolas; Direitos humanos; Território.

---

<sup>1</sup> Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Atualmente trabalha na Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania de Minas Gerais. Possui pós-graduação em Direitos Humanos pelo Instituto Claretiano e em Estudos Diplomáticos pelo Centro de Estudos de Direito Internacional- CEDIN, é pós graduanda em Ciências Penais pela PUC Minas. É mestre pela PUC Minas na área de Direito Público, linha: Direitos Humanos, Processos de Integração e Constitucionalização do Direito Internacional. E-mail: gusmaoanacarolina@yahoo.com.br.

<sup>2</sup> Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (2012) e graduação em Filosofia pela Faculdade Católica de Pouso Alegre (2010). Pós-graduação em Direito de Família pela Faculdade de Direito do Sul de Minas (2012). É mestre e doutoranda na PUC Minas na área de Direito Público, linha: Direitos Humanos, Processos de Integração e Constitucionalização do Direito Internacional. E-mail: leticiapjpa@gmail.com.

<sup>3</sup> Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Pesquisador em Direito, bolsista FAPEMIG (2015). E-mail: marcosbrumal@hotmail.com.

<sup>4</sup> Mestre e Doutor em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais; Professor da graduação mestrado e doutorado da PUC Minas e da UFMG; Presidente da Comissão Arquidiocesana de Justiça e Paz da região metropolitana de Belo Horizonte; Membro do Diretório Internacional da Rede para um constitucionalismo democrático latino-americano.

**Abstract**

*From the Federal Constitution of 1988, there is a constitutional provision for protection of quilombola communities, in the Transitional Constitutional Provisions Act, art. 68, providing that the remainder of the quilombo communities, which are occupying their lands, are recognized as definitive property, and the State must issue the respective titles. Still in this sense, Art. 216, §5 of the Magna Carta provides for the listing of all documents and sites holding historical reminiscences of the former quilombos (BRASIL, 1988).*

*Based on what is established in art. 68 of the Transitional Constitutional Provisions Act, Decree No. 4,887, of 2003, regulates the procedures for identification, delimitation, demarcation and titling of lands occupied by remnants of quilombo communities. Thus, the legal criteria for the characterization and defense of Quilombola Communities are guaranteed, above all, by the Federal Constitution of 1988, by Decree 4,887 of 2003, and by the Racial Equality Statute (Law nº 12,288/2010).*

*It is observed that, in Minas Gerais, the lack of a specific procedure and too much bureaucracy in the implementation of Decree 4,887/2003, through the actions of INCRA and other federal bodies, became the biggest impediment to the effectiveness of the administrative titling procedure. In Minas Gerais there are around 480 quilombola communities cataloged by the Elóy Ferreira da Silva Documentation Center, of these, according to reports from Fundação Palmares (2015), until 2018, 193 communities were certified, but only one community was titled, the Porto community Coris, which was displaced from its territory to build the Irapé Hydroelectric Plant.*

*It appears that the slowness and delay of the current means to ensure the constitutionally foreseen rights of these communities have put them at risk and mitigated their fundamental rights, and, therefore, are not in line with the contemporary discourse on human rights. Therefore, it is certain that such procedures must undergo extensive adaptation in order to guarantee greater protection and access to rights for these traditional peoples.*

**Keywords**

*Quilombola communities; Human rights; Territory.*

**1. INTRODUÇÃO**

A partir da Constituição Federal de 1988, tem-se a previsão constitucional de proteção às comunidades quilombolas, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 68, dispondo que, aos remanescentes das comunidades dos quilombos, que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir os títulos respectivos. Ainda nesse sentido, o Art. 216, §5º da Carta Magna dispõe sobre o tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos (BRASIL, 1988).

A partir do que estabelece o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Decreto nº 4.887, de 2003, regulamenta os procedimentos para identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Assim, os critérios jurídicos para a caracterização e para a defesa das Comunidades Quilombolas estão garantidos, sobretudo, pela Constituição Federal de 1988, pelo Decreto 4.887 de 2003, e pelo Estatuto da Igualdade Racial (Lei nº 12.288/2010).

Observa-se que, em Minas Gerais, a falta de um procedimento específico e a demasiada burocracia na implementação do Decreto 4.887/2003, mediante atuação do INCRA e demais órgãos federais, tornaram-se o maior impeditivo da eficácia do procedimento administrativo de titulação. Em Minas Gerais há cerca de 480 comunidades quilombolas catalogadas pelo Centro de

Documentação Elóy Ferreira da Silva, destas, de acordo com relatórios da Fundação Palmares (2015), até 2018, foram certificadas 193 comunidades, porém apenas uma comunidade foi titulada, a comunidade Porto Coris, que foi deslocada de seu território para construção da Usina Hidrelétrica de Irapé.

Verifica-se que a morosidade e defasagem dos atuais meios existentes para assegurar os direitos constitucionalmente previstos a essas comunidades têm as colocado em risco e mitigado seus direitos fundamentais, e, portanto, não estão em consonância com o discurso contemporâneo dos direitos humanos. Desta feita, é certo que tais procedimentos devem passar por uma vasta adaptação no intuito de garantir maior proteção e acesso de direitos a esses povos tradicionais.

## 2. BREVE HISTÓRICO DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS

O termo “quilombola” foi apropriado de maneira simplista pelos colonizadores durante muito tempo para se referir aos escravos fugidos, que se agrupavam e se isolavam em áreas de difícil acesso, resistentes à política escravagista, conforme elucidada o antropólogo Wagner de Almeida:

Os primeiros estudos levaram a uma referência histórica do período colonial. Quase todos os autores consultados, do presente ou do passado – desde o clássico de Perdigão Malheiro, *A escravidão no Brasil: ensaio histórico, jurídico, social*, que é de 1866, até os recentes trabalhos de Clóvis Moura, de 1996 -, trabalhavam com o mesmo conceito jurídico-formal de quilombo, um conceito que ficou, por assim dizer, frigorificado. Esse conceito, composto de elementos descritivos, foi formulado como uma ‘resposta ao rei de Portugal’ em virtude de consulta feita ao Conselho Ultramarino, em 1740. Quilombo foi formalmente definido como ‘toda habitação de negros fugidos, que passem de cinco, em parte despovoada, ainda que não tenham ranchos levantados e nem se achem pilões nele (ALMEIDA, 2002, p. 47).

Porém, desde o período colonial, conforme esclarecem Bandeira e Dantas, essa acepção já se desvirtuava da concepção dos próprios negros.

A palavra quilombo, portanto, não se refere apenas a esconderijo de escravos fugidos. Essa era a acepção dada ao termo pelos colonizadores. A palavra quilombo origina-se etimologicamente da língua africana quimbundo, em que a palavra kilombo tem [...], entre outros, significados de povoação, união (BANDEIRA; DANTAS, 2002, p. 217).

É certo que a formação de quilombos é oriunda de táticas utilizadas pelos negros que, escravizados, almejavam por liberdade, e dessa forma buscavam meios para combater o sistema escravista vigente no Brasil. Para isso, esses grupos buscavam se refugiar em lugares distantes e pouco comerciais, visando impedir que os escravistas entrassem em contato com os negros agora livres. Muitos lugares no Brasil eram propícios para esses refúgios. Em Minas Gerais especialmente, com a descoberta do ouro e do diamante na serra do Espinhaço, uma enorme quantidade de pessoas escravizadas foi levada para a exploração minerária, o que também aumentou a quantidade de afrodescendentes refugiados e organizados em quilombos. Com o fim da escravidão, milhares

de recém-libertos passaram a implantar novos quilombos nas proximidades de outros já existentes (COSTA, 2008). Com a expansão das relações capitalistas, a forma de organização dos quilombos e a maneira com que eles se reinseriram em Minas Gerais foram modificadas, dando origem às comunidades quilombolas.

Todas as formas de quilombo que existiram em Minas Gerais tinham em comum constituir-se como comunidades que organizaram a sua reprodução social baseada na liberdade, na solidariedade, na equidade no uso dos recursos naturais e no respeito ao meio ambiente em que viviam. Com a expansão das relações capitalistas de produção e a valorização mercantil dos territórios em que os quilombos se localizavam, as comunidades rurais negras foram lançadas em uma nova situação. Grupos médios urbanos, utilizando-se de estratégias ardilosas, passaram a disputar as terras ocupadas por negros, que enfrentando a violência de bandos de jagunços, lutaram e lutam pela permanência de suas famílias nas terras ancestrais, deslocaram-se para terras de santo ou para terras nas fímbrias dos latifúndios que se instalaram e ainda migraram para fora de Minas Gerais em busca de novas oportunidades de vida. O êxodo rural dos negros mineiros teve como destino, principalmente, São Paulo (COSTA, 2008, p. 26-27).

Diante desse breve levantamento histórico, é possível obter uma noção do que foram os quilombos e de como se formaram as comunidades quilombolas, sobretudo no território mineiro, mas, é preciso estar atento a uma ampliação do termo quilombola nos últimos anos. A perspectiva antropológica atual é de que a definição de comunidade quilombola está extremamente ligada à relação da comunidade com o território, com a cultura de matriz africana e com a política que as definirá (SANTOS e CAMARGO, 2008).

### **2.1. Direitos Humanos, Estado Social e Democrático de Direito e Reconhecimento dos Remanescentes de Quilombos**

A Constituição Federal de 1988 representa um marco jurídico da transição democrática, da participação popular e da institucionalização dos direitos humanos fundamentais (CANOTILHO, 2000), haja vista que inaugurou na ordem jurídica brasileira um título específico destinado a esses direitos, e que lhes garante força de normas basilares. Destaca-se que o legislador constituinte incorpora a dignidade humana como princípio orientador dos direitos humanos fundamentais e como norma matriz de todo o ordenamento jurídico, estatuído no inciso III, do artigo 1º, CF/88 (BRASIL, 1988). A partir disso, é possível avançar ao cerne da questão quilombola, isto é, as lutas históricas por reconhecimento dos povos tradicionais, assim como a problemática dos conflitos sociais e falta de acesso aos direitos constitucionais expressamente garantidos a eles.

O preâmbulo da Carta Magna assegura a diretriz multicultural da sociedade brasileira, que pretende, além de abarcar as diferenças étnicas, superar as injustiças socioeconômicas e culturais enraizadas pela formação estatal centralizada e homogênea (ALBUQUERQUE, 2008). Coadunando com essa postura multiculturalista, têm-se os objetivos dirigentes da nova ordem

brasileira, os quais foram explicitados no art. 3º da Carta Magna: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais e por fim, promover o bem de todos sem nenhuma forma de preconceito ou discriminação (BRASIL, 1988). Em um brilhante trabalho, Tessler (2002) faz uma leitura do multiculturalismo exercido ao longo do tempo, e em seus apontamentos indica a abordagem histórica feita por Valter Roberto Silvério, que traz uma importante consideração sobre novos significados do multiculturalismo moderno.

[...] multiculturalismo não significa simplesmente pluralidade numérica de diferentes culturas, mas um espaço comunitário que é criado para as comunidades crescerem ao seu ritmo. O multiculturalismo impõe a reestruturação urgente das instituições e gestão do poder nas sociedades, construção de novo currículo escolar. Advoga a ideia da construção de um espaço público em que a diversidade seja a regra e não objeto de perseguição. Tece considerações em torno do reconhecimento e da identidade. Ter uma identidade supõe não apenas ter o conhecimento próprio do que a pessoa é, mas também o reconhecimento que os outros fazem dela. É a questão já tratada por Hegel na *Dialética do Senhor e do Escravo* que integra a obra *Fenomenologia do Espírito*. Dizendo de modo direto, a dignidade humana, na visão universalista, pretende ter e estabelecer um “ser humano universalmente o mesmo”, isto é, um conjunto de direitos e imunidades idênticos. Já pela lente do multiculturalismo a política da diferença exige que seja reconhecida a identidade única do indivíduo ou do grupo, pelo fato de ser distinto dos demais. (TESSLER, 2002, p. 8).

Nesse aspecto, é preciso elucidar que os direitos humanos e, por conseguinte, os direitos quilombolas se tratam de conquistas sociais históricas por meio do que o filósofo Axel Honneth (2003) chama de lutas por reconhecimento de direitos. Para Bobbio (1992) o importante não é saber quais são os direitos humanos, mas sim quais os modos mais seguros para assegurá-los e impedir que sejam violados.

O interculturalismo, por sua vez, significa a aceitação da diversidade cultural, sem a imposição de um padrão hegemônico que referencia diferenças e traduz-se numa superação do mito da igualdade. Um diálogo intercultural cultural pressupõe a comunicação recíproca das diversas tradições filosóficas e culturais no marco de um pluralismo epistemológico que resulta em troca de experiências e dinâmicas plurais. (FARIÑAS DULCE, 2000).

Como já mencionado, estabeleceu o legislador constituinte brasileiro, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias: Art. 68, que aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecido à propriedade definitiva, devendo o Estado emitir os títulos respectivos (BRASIL, 1988). Tem-se aqui o primeiro reconhecimento jurídico das comunidades quilombolas, e nesse mesmo sentido, a primeira obrigação do Estado para com esses povos tradicionais.

Do ponto de vista jurídico-legal, a determinação de uma Comunidade Quilombola, além do âmbito objetivo, também deve atender a um critério subjetivo, de autodeterminação ou autorreconhecimento. Essa conceituação está regulamentada no Decreto nº 4887/2003, que em seu Art. 2º esclarece que se consideram remanescentes das comunidades dos quilombos, para os fins deste Decreto, os grupos étnico-raciais com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (critérios objetivos), e segundo critérios de autoatribuição (critério subjetivo). Ainda no § 1º, é enfatizado que para os fins deste Decreto, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante autodefinição da própria comunidade (BRASIL, 2003).

### 3. ENTENDENDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS AOS QUILOMBOLAS

A partir do que estabelece o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Decreto nº 4.887, de 2003, regulamenta os procedimentos para identificação, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos. Os procedimentos ocorrem em esfera administrativa e são de competência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) com a participação de vários agentes, como a Fundação Palmares, antropólogos, sociólogos, dentre outros.

No Brasil, segundo dados do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (2014), 154 títulos foram emitidos, regularizando 1.007.827,8730 hectares em benefício de 127 territórios, 217 comunidades e 13.145 famílias quilombolas, e que foram assim distribuídos:

De 1995 a 2002 foram expedidos 46 títulos regularizando 775.441,1723 hectares em benefício de 43 territórios, 91 comunidades e 6.778 famílias quilombolas. Estes títulos foram expedidos por: FCP (13), FCP/INTERBA/CDA-BA (2), INCRA (7), ITERPA (16), ITERMA (4), ITESP (3) e SEHAF-RJ (1). Destes, 2 títulos do ITERPA foram expedidos a partir de parceria (técnica e/ou financeira) com o INCRA/MDA. - De 2003 a 2010 foram expedidos 75 títulos regularizando 212.614,8680 hectares em benefício de 66 territórios, 99 comunidades e 5.147 famílias quilombolas. Estes títulos foram expedidos por: INCRA (15), INTERPI/INCRA (5), SPU (2), ITERPA (30), ITERMA (19), ITESP (3) e IDATERRA-MS (1). Destes, 16 títulos do ITERPA e 14 do ITERMA foram expedidos a partir de parceria (técnica e/ou financeira) com o INCRA/MDA. - De 2011 a 2013 foram expedidos 33 títulos regularizando 19.771,8327 hectares em benefício de 19 territórios, 27 comunidades e 1220 famílias quilombolas. Estes títulos foram expedidos por: INCRA (18), ITERJ (1), ITERMA (12) e ITERPA (2). (INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA, 2014).

Com isso, é preciso problematizar a prática da titulação das terras dos antigos quilombos, posto que, apesar dos números supracitados, algumas regiões brasileiras ainda sofrem com verdadeira baixa na emissão de títulos e no reconhecimento do direito à terra dessas comunidades.

### **3.1. O Estudo analítico da titulação das terras quilombolas**

Assim, pode-se dizer que o reconhecimento institucional das Comunidades quilombolas se dá em três momentos muito específicos, sendo o primeiro o do autorreconhecimento.

Nesse primeiro momento, de autorreconhecimento, é de suma importância que a comunidade se reconheça como um quilombo e que haja uma relação histórica e cultural com o território reivindicado. Estes fatores devem constar do pedido de autodefinição enviado à Fundação Cultural Palmares, que é a instituição responsável pela análise das informações e pela emissão da Certidão de Autorreconhecimento. Aqui, o papel da Fundação Palmares é formalizar a existência das comunidades quilombolas, assessorá-las juridicamente e desenvolver projetos, programas e políticas públicas de acesso à cidadania, conforme estabelecido no Decreto n. 4.887/03. Após emitir a Certidão de Autorreconhecimento, a Fundação Palmares dá suporte para que a comunidade adquira o documento definitivo de posse da terra, emitido pelo INCRA. Essa titulação garante a propriedade do território e a autonomia da comunidade. (SOUZA, 2013, p. 73).

O momento seguinte ao autorreconhecimento é a certificação. Nesse momento há um profundo estudo sobre a identidade e identificação territorial do grupo, demandando-se alto grau de análise geográfica, ambiental e sociocultural.

O INCRA é responsável pelo levantamento territorial e estudos antropológicos e históricos, para a correta demarcação da área a ser titulada. Após a certificação pela Fundação Palmares, é necessário obter o título de propriedade do território. Para o processo de titulação, as comunidades interessadas formalizam pedido junto à Superintendência Regional do INCRA do respectivo estado. A partir daí, o Instituto inicia o estudo destinado à confecção do Relatório Técnico de Identificação e Delimitação – RTID do território. A etapa seguinte – certificação – é a de análise dos dados coletados e elaboração do relatório final. Aprovado o relatório, o INCRA publica uma portaria de reconhecimento que declara os limites do território quilombola. Segue-se, então, a regularização fundiária, quando não-quilombolas são removidos das terras demarcadas e os imóveis particulares, desapropriados. Esse processo é chamado “desintrusão”. (SOUZA, 2013, p. 73-74).

É notório que este procedimento demanda grande lapso temporal, fator que expõe a comunidade a possíveis riscos à sua integridade, como por exemplo: conflitos agrários, mineração, especulação imobiliária e conflitos ambientais.

Em seguida, na terceira e última etapa – titulação –, é concedido o título de propriedade à comunidade, que é coletivo, inalienável e em nome da associação dos moradores da área. O título é registrado no cartório de imóveis sem ônus financeiro para a comunidade beneficiada. (SOUZA, 2013, p. 73-74).

Cabe destacar que, conforme informa o Decreto nº 4.887, os títulos das terras ocupadas pelos quilombolas deverão ser emitidos mesmo que estas estejam registradas em nome de pessoas jurídicas de direito público ou particulares.

[...] dispõe o art. 12 do decreto que em sendo constatado que as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos incidem sobre terras de propriedade dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, o INCRA encaminhará os autos para os entes responsáveis pela titulação. Todavia, registrada em nome de particulares, prevê o art.13 que incidindo nos territórios ocupados por remanescentes das comunidades dos quilombos título de domínio particular não invalidado por nulidade, prescrição ou comisso, e nem tornado ineficaz por outros fundamentos, será realizada vistoria e avaliação do imóvel, objetivando a adoção dos atos necessários à sua desapropriação, quando couber. Em qualquer das hipóteses, define o art. 17 que a titulação prevista neste Decreto será reconhecida e registrada mediante outorga de título coletivo e pró-indiviso às comunidades a que se refere o art. 2ª, caput, com obrigatória inserção de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e de impenhorabilidade. (FARIAS; ROSENVALD, 2014, p. 401-402).

Dado esse panorama, “tais procedimentos ainda não encontram as necessárias viabilidade e vontade política por parte dos poderes responsáveis, capazes de efetivar a titulação das terras de quilombos” (SAMPAIO, 2008, p. 17), assim, é imperativo que o Estado defina parâmetros e prazos para as políticas públicas sobre titulação de terras quilombolas, afinal por não existir um procedimento de titulação específico e menos moroso.

### **3.2. Por que adequar o atual sistema de titulação?**

Ao mitigar os meios de permanência da comunidade quilombola em seu território, verifica-se um amplo desrespeito ao texto da Carta Magna, pois a titulação das terras quilombolas e até mesmo a possibilidade de tombamento foram pensadas “como uma verdadeira política de reparação e de reforma agrária de fundo étnico-racial” (SAMPAIO, 2008, p. 23), o que na prática não tem se efetivado, vez que além de não se garantir a titulação da Comunidade conforme determina o art. 68 do ADCT, há também a impossibilidade de acesso a outros direitos fundamentais dessas comunidades, tais como saúde, educação e trabalho.

Nesse sentido, seguem as explanações de Santos e Camargo (2008) em referência principalmente ao Decreto 4887 de 2004 que adere o Brasil a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT. De acordo com esses autores, o decreto representa um avanço no reconhecimento dos direitos quilombolas, pois promove a autodefinição das comunidades tradicionais, “outro aspecto enfatizado na convenção é a proteção e o direito do uso dos recursos naturais das áreas onde os povos tribais residem, permitindo que, nesse contexto, os povos participem dos ganhos” (SANTOS e CAMARGO, 2008, p. 52).

Os procedimentos disponíveis em Minas Gerais exigem diversos documentos, contudo, não se estabelecem prazos, e/ou subsídios mínimos para que as Comunidades tenham condições de assegurar seu direito à terra. A participação da Comunidade no curso do procedimento verifica-se mitigada, elas têm poucas chances de se manifestarem nas reuniões promovidas pelos órgãos responsáveis, muitas vezes em razão de conflitos agrários.

Portanto, a falta de um procedimento específico que contemple as peculiaridades regionais e a demasiada burocracia na implementação do Decreto 4.887/2003, mediante atuação do INCRA e demais órgãos federais, tornou-se o maior impeditivo da eficácia do procedimento administrativo de titulação, afinal, como já salientado, dentre as 480 (quatrocentos e oitenta) comunidades quilombolas que atualmente militam pelo direito à terra no estado mineiro, apenas a de Porto Coris foi titulada.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram editados sete atos normativos das mais diferentes espécies para regulamentar o procedimento de titulação das terras das comunidades de remanescentes de quilombos. Estes dados demonstram claramente que o procedimento administrativo de titulação das terras de remanescentes de quilombos tornou-se, em realidade, um obstáculo para concretização dos direitos assegurados. Embora previstos no Decreto 4.887, tais procedimentos ainda não foram viabilizados de maneira a garantir o direito dos povos quilombolas e, além disso, aparentemente não encontram vontade política por parte dos poderes responsáveis. O Poder Público tem, portanto, o dever constitucional de estabelecer um programa específico de regularização fundiária para assentamento e para preservação das comunidades e da cultura quilombola e, por isso, a necessidade de definição pelo Estado dos parâmetros de sua política pública de regularização das terras quilombolas.

Tramita na Assembleia Legislativa de Minas Gerais um projeto de Lei para regulamentação do procedimento administrativo de titulação - Projeto de Lei nº 5.068/2014 de autoria de Wander Borges – o qual permanece com status de desarquivado. O texto do referido projeto foi construído por quilombolas, movimentos sociais de apoio a esses povos identitários, representantes estatais e acadêmicos de diversas áreas do conhecimento, e aparece como uma boa tentativa no sentido de garantir o reconhecimento dos direitos quilombolas. Verifica-se que a redação deste projeto observa as mais inovadoras diretrizes da OIT, bem como as novas indicações antropológicas, devendo ser considerada a noção de territorialidade da própria comunidade.

Quanto ao procedimento administrativo para a regularização territorial das comunidades quilombolas, o projeto de lei supracitado garante que poderá ser iniciado a requerimento das próprias comunidades interessadas, bem como a requerimento do Ministério Público Estadual, do Ministério Público Federal, da Defensoria Pública Estadual, da Defensoria Pública Federal e dos

órgãos responsáveis pela defesa dos direitos das comunidades quilombolas. Nota-se que o projeto ainda visa garantir a consulta prévia, livre e informada das comunidades para os casos em que o procedimento de titulação seja iniciado pelos órgãos supramencionados (BORGES, 2014). Os maiores destaques deste projeto de lei estão na tentativa de garantir o efetivo protagonismo da comunidade, além do respeito a sua autonomia e autodefinição.

#### **4. LUTA POPULAR E AVANÇOS NAS RELAÇÕES DE RECONHECIMENTO**

A partir dos ensinamentos de Honneth (2003), tem-se que um sujeito não se compõe apenas pelos direitos que possui, mas por todas as relações jurídicas, afetivas e sociais das quais é parte e, desse modo, é necessária uma concepção holística do ser humano para que possa de maneira efetiva experimentar a vida em sociedade. Assim, é preciso avultar a importância das comunidades tradicionais na construção histórica do Brasil e a fragilidade das políticas públicas que visam assegurar os direitos previstos a elas, além de ser necessário encarar os reflexos dessa fragilidade na salvaguarda da história, cultura e tradição desses povos tradicionais, inclusive no próprio processo de reconhecimento social.

Em uma perspectiva de reconhecimento da diferença, tem-se que o multiculturalismo presente no texto constitucional é uma clara diretriz que pretende abarcar as diferenças étnicas e superar injustiças. Daí a necessidade de reconfigurar o atual sistema de titulação no estado mineiro, e até mesmo se pensar possibilidades teóricas e práticas para o desenvolvimento do tombamento de maneira a não engessar o desenvolvimento das comunidades. Afinal, “os sujeitos só podem chegar a uma autorrelação prática quando aprendem a se conceber, da perspectiva normativa de seus parceiros de interação, como seus destinatários sociais” (HONNETH, 2003, p.155). Nesse sentido tem-se que:

[...] o que decide sobre o desfecho dessas lutas, estabilizado apenas temporariamente, não é apenas o poder de dispor dos meios da força simbólica, específico de determinados grupos, mas também o clima, dificilmente influenciável das atenções públicas: quanto mais os movimentos sociais conseguem chamar a atenção da esfera pública para a importância negligenciada das propriedades e das capacidades representadas por eles de modo coletivo, tanto mais existe para eles a possibilidade de elevar na sociedade o valor social ou mais precisamente, a reputação de seus membros. (HONNETH, 2003, p. 207-208).

Destaca-se a organização social como forte instrumento de luta e o grande diferencial para a efetivação do reconhecimento. Entretanto, atualmente, as comunidades quilombolas encontram muitas dificuldades ao levarem suas pautas para as grandes mídias e para sensibilizarem a opinião pública da importância da efetivação de seus direitos constitucionais. O papel da organização

coletiva e da pressão popular se avultam, uma vez que sem esses instrumentos a marginalização das causas quilombolas se mostra latente, sendo que o reconhecimento dos direitos dos povos remanescentes de quilombos é questão para além de reconhecimento, mas de proteção a diversidade cultural em sua enorme riqueza filosófica, epistemológica, espiritual, social, política e econômica.

## 5. CONCLUSÃO

O reconhecimento quilombola a partir do texto constitucional teve seu primeiro passo, contudo, a aplicação pouco qualificada do procedimento de titulação, sobretudo em Minas Gerais, tem exposto as comunidades a riscos e mitigações de direitos humanos fundamentais. Além disso, ao longo do estudo perceberam-se, na organização coletiva e na percepção social, grandes desafios das políticas de reparação e reforma agrária de fundo étnico-racial.

É preciso adequar os reconhecimentos legais ao discurso contemporâneo dos Direitos Humanos, primando-se não só pelo reconhecimento de direitos, mas pela efetividade e proteção dos mesmos. Percebe-se que não foi possível sequer alcançar um marco de relações multiculturalistas, e espera-se que no Brasil, seja possível um direito pluricultural e um diálogo que considere o pluralismo epistemológico, a fim de garantir os direitos dos povos e comunidades tradicionais.

Nessa perspectiva, aufere-se a importância da construção de mecanismos interdisciplinares de acolhimento das demandas quilombolas, a necessidade de um procedimento específico de titulação no estado mineiro e também a construção sistemática de mecanismos de diálogo entre as comunidades, movimentos sociais, instituições públicas responsáveis, e a sociedade civil, sendo este último ponto fator determinante para o avanço na efetivação de direitos.

## 6. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Antonio Armando Ulian do Lago. **Multiculturalismo e direito à autodeterminação dos povos indígenas**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed. 2008.

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. **Os quilombos e as novas etnias**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2002.

BANDEIRA, M de L; DANTAS, T. de V. S. **Furnas de Dionísio (MS)**. 2002, p.217.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORGES, Wander. **Proposição: PL 5068 2014 - Projeto de Lei**. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/texto.html?a=2014&n=5068&t=PL](https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2014&n=5068&t=PL)>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Vade Mecum Compacto, 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, 6dez. 1937. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0025.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm)>. Acesso em: 25 jul. 2014.

BRASIL. Decreto n. 3.551, de 4 de agosto de 2000. Institui o Registro de Bens Culturais de natureza Imaterial que constituem patrimônio cultural brasileiro, cria o Programa Nacional do Patrimônio Imaterial e dá outras providências. **Diário Oficial da União: República Federativa do Brasil**: Brasília, DF, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3551.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3551.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2014

BRASIL. Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 de nov. de 2003.

BRASIL. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.7347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)> Acesso em: 20 ago. 2015.

BRASIL. Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República – SEPPPIR. **Ordem Jurídica e Igualdade Étnico-Racial**. Coordenado por Flávia Piovesan e Douglas de Souza. Brasília: SEPPPIR, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4 ed. Coimbra: Livraria Almedina, 2000.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado de Direito**. Lisboa: Gradiva, 1999.

COSTA, João Batista de Almeida. As formações quilombolas em Minas Gerais. SANTOS, Maria Elisabete Gontijo dos. CAMARGO, Pablo Matos. (Coords). In: CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO ELOY FERREIRA DA SILVA – CEDEFES. **Comunidades quilombolas de Minas Gerais no séc. XXI - História e resistência**. Belo Horizonte: Autêntica/CEDEFES, 2008. p. 25- 28.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. **Curso de Direito Civil**. V. 5. 10ª ed. Salvador: Editora jusPODIVM. 2014.

FARIÑAS DULCE, María José. **Globalización, Ciudadanía y Derechos Humanos**. Cuadernos Bartolomé de las Casas, n. 16, Madrid, Dykinson, 2000.

FRASER, Nancy; HONNETH, Axel. **¿Redistribución o reconocimiento? Um debate político-filosófico**. Traducción de Pablo Manzano. Madrid: Ediciones Morata, S.L, 2006.

FUNDAÇÃO PALMARES. **Quadro Geral de Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQs)**. 2015. Disponível em: <<http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2015/09/QUADRO-GERAL.pdf>>. Acesso em 04 dez. 2015.

GANDIN, Luís Armando. HYPOLITO, Álvaro Moreira. **Dilemas do nosso tempo: globalização, multiculturalismo e conhecimento (entrevista com Boaventura de Sousa Santos)**. Currículo sem Fronteiras, v.3, n.2, pp. 5-23, Jul/Dez 2003. Disponível em: <<http://www.boaventuradesousasantos.pt/documentos/curriculosemfronteiras.pdf>> Acesso em: 18 set. 2015.

GUEDES, Paulo. **PROPOSIÇÃO: PL 271 2011 - PROJETO DE LEI**. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/texto.html?a=2011&n=271&t=PL](http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2011&n=271&t=PL)>. Acesso em: 22 ago. 2015.

HONNETH, Axel. **A Luta Por Reconhecimento: A gramática moral dos conflitos sociais**. Tradução de Luiz Repa. São Paulo: Ed. 34, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **Quadro atual da política de regularização de territórios quilombolas no INCRA**. 2014. Disponível em: <[http://www.incra.gov.br/sites/default/files/quadro\\_atual\\_politica\\_regularizacao\\_territorios\\_quilombolas.pdf](http://www.incra.gov.br/sites/default/files/quadro_atual_politica_regularizacao_territorios_quilombolas.pdf)>. Acesso em: 04 dez. 2015.

SAMPAIO, José Augusto Laranjeiras. Terras de quilombo: direito territorial etnicamente diferenciado, reparação histórica e reforma agrária. SANTOS, Maria Elisabete Gontijo dos. CAMARGO, Pablo Matos. (Coords). In: CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO ELOY FERREIRA DA SILVA – CEDEFES. **Comunidades quilombolas de Minas Gerais no séc. XXI - História e resistência**. Belo Horizonte: Autêntica/CEDEFES, 2008. p. 17-24.

SANTOS, Maria Elisabete Gontijo dos. CAMARGO, Pablo Matos. (Coords). In: CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO ELOY FERREIRA DA SILVA – CEDEFES. **Comunidades quilombolas de Minas Gerais no séc. XXI - História e resistência**. Belo Horizonte: Autêntica/CEDEFES, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional**. 10 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SOUZA, Rodrigo Gonçalves de. **Luta por reconhecimento e processo legislativo: a participação das comunidades remanescentes de quilombos na formação do art. 68 do ADCT**. 2013. 265 f. Dissertação (Mestrado em Direito)- Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Brasília. Brasília, maio de 2013.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan de. **Ciência política e teoria geral do estado**. Porto Alegre, RS: Livraria do Advogado, 2000.

TESSLER, Marga Barth. **Dignidade da Pessoa Humana – Direitos Fundamentais e Multiculturalismo**. 2002. Disponível em: <<http://www2.trf4.jus.br/trf4/revistatrf4/arquivos/Rev43.pdf>> Acesso em: 18 set. 2014.